El derecho a la participación en la educación chilena

Foro por el Derecho a la Educación

Mayo, 2013

Una generación participando políticamente por su educación

El ciclo de movilizaciones estudiantiles, desde las protestas secundarias de 2001 y 2006 hasta las más transversales de 2011, ha tenido un doble impacto. El primero ha sido colocar a la educación en la primera línea de la agenda política, obligando a todos los actores institucionales a reconocer su crisis y posicionarse frente al que pasó a ser el principal tema-país. Que las demandas de los jóvenes –y la sociedad que detrás de ellos los apoya- no se hayan convertido en política pública, no resta trascendencia ni influencia a este movimiento social[1]. Y en segundo lugar, y he ahí una fuerza incubándose, el proceso de permanente movilización social ha representado una genuina vocación por ejercer el derecho a la participación, en particular por parte de adolescentes secundarios y jóvenes universitarios. Las marchas, actos culturales, encuentros y seminarios, tomas de liceos y hasta de escuelas básicas, configuran el mosaico de **una generación participando políticamente por su educación**.

El Estado y la participación

La demanda por la educación, así vista, tiene esa particularidad: **su concepción como derecho humano se vincula consustancialmente con el de la participación**. Este ejercicio resulta coherente con la concepción de los derechos humanos respecto de su interdependencia e indivisibilidad, que desde el Foro hacemos propia: el ejercicio del derecho a la educación depende y está íntimamente relacionado con el derecho a la participación. Sea para niños, niñas, adolescentes o jóvenes, se trata del principio ciudadano de opinar y decidir sobre los asuntos que los y las afectan, bajo una concepción de la sociedad que valora a todos y todas sus integrantes y no delega en un grupo reducido y autocrático la tarea de gobernar.

Junto con estas definiciones éticas y políticas, también son muchas las experiencias educativas que, sistematizadas en estudios e investigaciones, han demostrado que

[1] Como se ha repetido en todas las encuestas post 2006, un reciente sondeo a la opinión pública arroja un 86% de apoyo ciudadano a las demandas estudiantiles. Fuente: Encuesta Cooperativa, Imaginacción y la Universidad Central, abril 2013, noticia en: http://bit.ly/13eGwIh . Véase también: *Consulta nacional a apoderados*. Colegio de Profesores, 2008 (150 mil personas consultadas); *VI, VII, VII y IX Encuesta a actores del sistema educativo*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE), Universidad Alberto Hurtado, 2006 - 2012.

cuando los actores son partícipes de su educación, ésta mejora tanto en su calidad como en su pertinencia. Los procesos educativos y la gestión de los establecimientos, cuando se definen considerando las miradas de los propios sujetos involucrados en ellos, redundan en aprendizajes más significativos, ya que son coherentes con su realidad, se genera un mayor compromiso con un currículo que les da sentido y se despliegan prácticas colaborativas de enseñanza-aprendizaje[2].

Con estos argumentos, la demanda de los actores sociales por la democratización de sus establecimientos gana sustento, más aun considerando las múltiples instancias en las cuales se puede materializar. Los estudiantes, secundarios y universitarios, docentes y académicos, co-docentes y funcionarios, ex alumnos, apoderados y directivos, tienen la potencialidad de participar en espacios definidos en al menos cuatro niveles:

- las propias de su estamento, léase Centro de Alumnos, sindicato docente y de asistentes de la educación, etc.;

- las de la comunidad escolar, como los Consejos Escolares o los Consejos de Facultad en educación superior;

- las de tomas de decisión local o regional, como los Planes de Desarrollo de la Educación Municipal; y

- las de toma de decisiones nacional, como contrapartes (sociedad civil organizada) en el Parlamento o el Ministerio de Educación.

Esta potencialidad exige, por lo tanto, una institucionalidad que esté a la altura. No olvidemos que **el Estado tiene la obligación de garantizar el ejercicio del derecho a la participación**, según los parámetros de los instrumentos de derechos humanos ratificados por Chile, específicamente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, siendo vinculantes para su aplicación a nivel nacional, los que le exige permitir, facilitar y promover que la ciudadanía tenga una participación efectiva en los asuntos públicos.

La Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación (CLADE), que el Foro integra, delineó cuatro dimensiones en las cuales se materializa un ejercicio "democrático e igualitario" del derecho a la educación:

[2] Fullan, M; Stiegelbauer, S. *El Cambio Educativo. Guía de planeación para maestros*. Editorial Trillas, México, 1997. Sobre la importancia que tiene para una educación eficaz la participación de los y las estudiantes en la definición del sentido, las políticas y las actividades educativas, ver especialmente páginas 164 y 165; y de las familias y la comunidad, ver página 195 y siguientes. Veáse también: Revista PRELAC, nº 1, Junio 2005, sobre "Protagonismo Docente en el Cambio Educativo", particularmente el artículo de Katzkowicz y Macedo "Formación Docente para una Secundaria de Calidad" p. 100-105. *Educación de calidad para Todos: un asunto de Derechos Humanos.* OREAL/UNESCO, 2007.

a) el diseño de las políticas públicas;

b) la rendición de cuentas periódica "donde las autoridades educativas del Estado (…) expongan ampliamente los resultados, dificultades, avances y retrocesos de la política pública educativa" a la sociedad civil;

c) entrega y uso de recursos públicos "abiertos al escrutinio público"; y

d) la escuela como "espacio privilegiado de práctica democrática"[3].

No obstante, el panorama de la participación política en Chile está lejos de ser auspicioso. A diferencia de varios países progresistas que han generado políticas durante los últimos años para fortalecer la presencia institucional de la sociedad civil en la toma de decisiones, nuestro país ha retrocedido en dirección contraria. En la historia reciente, la primera iniciativa estatal fue resultado del movimiento del año 2006, que alcanzó a tener a más de un millón de estudiantes en toma, obligando al gobierno de entonces a ensayar una respuesta institucional a la problemática instalada, mediante una instancia que integrara a los representantes del mundo social. Así, el gobierno de Michelle Bachelet creó un **Consejo Asesor Presidencial** compuesto por unas 80 personas, entre dirigentes sociales, académicos, tecnócratas y actores políticos. El resultado fue un informe que no sólo renegó de las propuestas sociales, sino que además quedó en el archivo frente al acuerdo que un año y medio después harían público los partidos oficialistas y de oposición. Fracaso y desconfianza creciente fueron los resultados de esta experiencia para los actores sociales. Los posteriores Consejos Asesores en materia de educación integraron escasamente a algún dirigente.

Para el siguiente hito político del movimiento por la educación, en 2011, la resistencia del gobierno fue más intensa. Si bien el primero provocó la salida de dos ministros de Educación, y a pesar de haberse realizado al menos tres reuniones de negociación entre el Ejecutivo y los representantes del movimiento, la nula disposición de las autoridades por recoger las principales demandas estudiantiles, sino, por el contrario, la insistencia en desplegar una agenda paralela a contrapelo de estas demandas, puso en evidencia que **el gobierno no tenía intención de facilitar ni promover el derecho a la participación del movimiento**.

[3] CLADE, "Principios de gobernancia y democratización del sistema educativo para una agenda post-2015". Documento de trabajo sin publicar, 2013.

Más aún, la sistemática violencia policial que se tomó todas las movilizaciones, cuyas prácticas represivas han sido recogidas y sistematizadas por varias instituciones[4], terminó por constituirse en una verdadera "respuesta oficial" por parte del Estado al movimiento social, ante la **ausencia de una instancia estatal en donde la sociedad civil pudiera participar efectivamente**[5].

Durante el actual gobierno, un organismo cuando menos polémico fue creado: el **Consejo de la Sociedad Civil en Educación**. Éste fue creado a partir de las disposiciones de la Ley de Participación[6] y consiste en un panel conformado por 19 personas que "representan" a los distintos actores del sistema educativo (estudiantes, docentes y directivos de establecimientos públicos y particulares, apoderados, etc.), escogidos mediante un sistema sui generis: cualquier persona que perteneciese a alguno de los "estamentos" a representar, podía inscribirse por internet, y resultaría elegido mediante… sorteo. Esta suerte de azar informático se constituye en el principal mecanismo de participación institucionalizada de la sociedad civil en educación, negando la existencia de organizaciones de base, democráticas y amplias, que cuentan con sus representantes escogidos en sus respectivas comunidades educativas. Por lo demás, no se ha tenido noticia alguna del Consejo.

Así las cosas, **durante los últimos 8 años, el Estado no ha constituido ningún espacio formal de participación de los actores sociales educativos** y, en cambio, ha levantado plataformas de respuesta coyuntural y transitoria a las demandas del movimiento social por la educación durante sus momentos de mayor impacto político y social, los que no obstante han terminado en la total omisión de las demandas levantadas por la ciudadanía. Como contracara, el organismo estatal a cargo del orden público, Carabineros, ha sido desplegado cada vez que los jóvenes han salido a las calles, siendo los únicos funcionarios del Estado que han "dado la cara" –detrás de sus cascos- a las demandas estudiantiles a través de sus prácticas de represión y violencia.

A escala local, los problemas no son distintos. A pesar de que a lo largo de dos décadas se han creado espacios de participación de la sociedad civil, éstos han quedado relegados a la formalidad del papel y, en la práctica, **son muy pocas**

[4] *Criminalización de la movilización estudiantil en Chile en el año 2011*. Red de Abogados por la Defensa de los Derechos Estudiantiles (RADDE) editado por Asociación Chilena pro Naciones Unidas y Foro por el Derecho a la Educación, Santiago 2013. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile*. Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2012.

[5] No está demás insistir en que la normativa que autoriza a Carabineros a disolver manifestaciones consiste en un decreto creado durante la dictadura que exige el permiso de la Intendencia regional para realizar una concentración y ocupar el espacio público.

[6] Un informe de varias ONGs entregado a Contraloría arrojó que sólo el 2% de las municipalidades del país supera las exigencias de la Ley de Participación, un 48% las cumple a medias y un 50% no alcanza los estándares mínimos: http://bit.ly/11F5YdS

las experiencias exitosas de participación e incidencia de los actores.

Por ejemplo, a nivel municipal, los PADEM debieran ser aprobados por las comunidades escolares, pero nadie lo exige por desconocimiento, entre otros motivos; las Oficinas Municipales de Protección de Derechos, si bien se plantean como universales, trabajan fundamentalmente con los niños y niñas vulnerados en sus derechos. A nivel universitario, la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), creada por Pinochet y aún vigente para educación superior, impide que los estudiantes de planteles privados creen organizaciones representativas y sólo algunas han logrado pasar por encima de la normativa, mientras en las universidades públicas la toma de decisiones sigue concentrada en el estamento académico. En el plano de los liceos y escuelas, la autonomía estudiantil es la bandera de lucha, en tanto algunas autoridades impiden y persiguen su organización, mientras otras designan arbitrariamente la composición de sus órganos representativos (Centros de Alumnos) sin el ejercicio democrático de los y las jóvenes.

Los Consejos Escolares

Los Consejos Escolares debieran ser el organismo donde se encuentran los integrantes de la comunidad escolar, debidamente representados, para participar en decisiones que les conciernen. Sin embargo, en la práctica ha ocurrido lo contrario.Hace cuatro años, el Cuaderno "Sugerencias para el Fortalecimiento de los Consejos Escolares"[7] diagnosticaba como dificultades:

- la disputa ideológica entre el derecho a la educación y la defensa de la libertad de enseñanza, que justificaba la concentración de poder en los propietarios de establecimientos particular-subvencionados;

- la persistencia de un rol meramente informativo y de recaudación financiera para padres y apoderados, propio de una cultura autoritaria al interior de las escuelas que los relega de los aspectos pedagógicos o administrativos;

- así también, una cultura excluyente e intolerante con las expresiones divergentes de los miembros de la comunidad, especialmente las políticas

A estos factores culturales, se añaden varias carencias de los Consejos Escolares constatadas en la práctica: la escasa

[7] Sugerencias para el fortalecimiento de los consejos escolares. Cuadernos del Foro, 2009; disponible en: http://bit.ly/10qwaFC .

importancia que le asignan los sostenedores, quienes comúnmente ni siquiera asistían a sus sesiones, restando toda chance de poder al espacio; la visión por parte de éstos de ser un espacio amenazante por el potencial surgimiento de visiones divergentes a su gestión; y la inexistencia de un reglamento interno que regule su funcionamiento[8].

Un análisis más actual refleja que el panorama no ha cambiado mucho. **La existencia meramente formal de los Consejos Escolares ha demostrado que, a pesar de sus intenciones iniciales y que la normativa obliga a que sostenedores y directivos incluyan a la comunidad escolar, su constitución no fomenta ni posibilita la participación de los actores sociales**[9]. Más aún, parece ser que la posibilidad de participar tiene más oportunidades de realización fuera de la institucionalidad, como ha sido la experiencia de miles de estudiantes organizados al calor de colectivos y agrupaciones no formales, así como de sindicatos docentes, todos ellos debiendo luchar por su sola existencia frente a la oposición de las autoridades de los establecimientos.

La reivindicación estudiantil del derecho a la participación

Al revisar las propuestas educacionales construidas por las dos principales organizaciones secundarias del país, como son la CONES y la ACES, el derecho a la participación ocupa un lugar central (sin considerar que la sola elaboración de estas propuestas fundamenta su propio interés por ejercer este derecho). La CONES pone el piso en "garantizar la autonomía de los Centros de Alumnos en cuanto a su conformación y funcionamiento" y "garantizar el derecho de la comunidad educativa a perfeccionar la educación", mediante la constitución de Consejos Escolares resolutivos en todos los establecimientos, procurando la integración y fiscalización de los representantes de cada estamento en toda la institucionalidad educativa.

Por su parte, la ACES ha enfatizado en el **concepto de "control comunitario"** para

[8] Para enfrentar este escenario y dejar atrás la cultura autoritaria y excluyente que impide la participación de la comunidad escolar, en el Cuaderno se ponen como tareas centrales generar cambios que empoderen a los actores –como hacer resolutivos los Consejos- y que permitan que las autoridades se "desprejuicien" y se abran a los procesos participativos, fomentando la toma de decisiones colectiva, la transparencia, la formación, etc. Véase también De la Fuente, L; Raczynski, D. *Estudio de evaluación de la situación de los consejos escolares. Informe Final.* Asesorías para el Desarrollo, 2010

[9] Para ahondar en este diagnóstico a partir de una síntesis de estudios sobre la normativa y puesta en práctica de los Consejos Escolares, ver: Muñoz, G. "La democracia y la participación en la escuela: ¿cuánto se ha avanzado desde las normativas para promover la participación escolar?", en "Revista de Estudios y Experiencias en Educación". UCSC. Vol. 10, No. 19, enero-julio, 2011. De la misma autora (miembro del Comité Ejecutivo del Foro), sobre la potencialidad privilegiada de los CE para resignificar la participación, ver: "Representación simbólica de los Consejos Escolares como estrategia para democratizar la cultura escolar: una lectura interpretativa desde la voz de los sujetos sociales". Estudios Pedagógicos XXXVII, Nº 1: 35-52, 2011.

proponer una escuela en que todos sus estamentos, incluso la comunidad que existe en torno a un establecimiento, debe decidir qué educación quiere para sus miembros; con esto se busca superar la lógica de la "estatización" en que se demanda que sea el Estado el que asuma esa responsabilidad, para pasar a exigirle a ese Estado que garantice que sea el conjunto de la comunidad la que sea soberana al momento de decidir sobre su educación, poniendo los recursos financieros y humanos que para ello se requiera (infraestructura, equipos técnico-pedagógicos, etc.). **Ambas propuestas contemplan además la democratización y empoderamiento de los Consejos Escolares como espacio horizontal de deliberación de la comunidad escolar sobre su propia educación.**[10]

Ha sido principalmente el movimiento secundario el que ha puesto en el centro de sus intereses la superación de dichos límites, articulando en sus propuestas educacionales mecanismos de efectiva incidencia social en la toma de decisiones nacional y local. No se trata sólo de propuestas concretas con miras a lograr verdadera participación; su formulación misma es el más vivo ejemplo de cómo se ejerce este derecho. La experiencia de al menos una década y la vigencia de la problemática educativa anuncian que éste es un proceso vivo, que no ha acabado, cuyo dinamismo permitirá ir ampliando las fronteras de lo posible y lo permitido, que generará conflictos entre la vocación de participación del mundo social y la resistencia de la institucionalidad y las autoridades por no ceder en sus cuotas de poder. La disputa sigue en pie.

[10] Ambas propuestas pueden ser revisadas en una versión sintética en formato audiovisual en: http://bit.ly/S0isCD y http://bit.ly/12bHi7E